Deutscher Bundestag **Drucksache 16/3017**

16. Wahlperiode 18. 10. 2006

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Klaus Ernst, Lutz Heilmann, Hans-Kurt Hill, Dr. Gesine Lötzsch, Dr. Dietmar Bartsch, Heidrun Bluhm, Roland Claus, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dorothee Menzner, Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG)

A. Problem

Mit fortschreitender Umweltanalytik und/oder infolge von Baumaßnahmen werden in der Bundesrepublik gelegentlich Altlasten entdeckt, deren Entstehung lange Zeit zurückliegt und welche wissentlich oder unwissentlich von Unternehmen verursacht wurden, die heute längst nicht mehr existieren und keine Gesamtrechtsnachfolger haben. Ein Beispiel dafür sind viele Altlasten, die vor Ende des zweiten Weltkrieges entstanden. Den jetzigen Eigentümern solcher Grundstücke oder den Inhabern der tatsächlichen Gewalt sind solche Altlasten nicht selten bis zur Entdeckung unbekannt; sie haben das Grundstück gutgläubig erworben. Darüber hinaus entsprach die Nutzung des Grundstücks durch die Vorgänger der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt nicht selten zum damaligen Zeitpunkt geltenden rechtlichen Bestimmungen.

Der heutige Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über solch ein Grundstück sind nach der geltenden Fassung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) dennoch verpflichtet, den Boden und die Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Unabhängig davon, ob der Eigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt vor dem Erwerb des Grundstücks von den Altlasten Kenntnis hatte oder haben musste, hat er die anfallenden Dekontaminierungs- und Sicherungskosten zu tragen. Er haftet als so genannter Zustandsstörer mit seinem vollen Vermögen. Eine Beschränkung – auf etwa den Wert des betroffenen Grundstücks – ist nicht vorgesehen.

Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen, dass Grundstückseigentümern und Inhabern der tatsächlichen Gewalt durch die Behörden im praktischen Einzelfall ohne eigenes Verschulden die Grundlage ihrer Existenz zugunsten des Schutzes der Allgemeinheit und der natürlichen Lebensgrundlagen entzogen werden können.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese unbeschränkte Haftung in seiner Entscheidung vom 16. Februar 2000 (BVerfG 1 BvR 242/91 u. a., NJW 2000, 2573) eingeschränkt: Es stellte klar, dass im Vollzug des Gesetzes die Gerichte und

Verwaltungsbehörden bei ihren Entscheidungen die verfassungsrechtliche Anerkennung des Privateigentums sowie seiner Sozialpflichtigkeit gleichermaßen Rechnung tragen und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren müssen. Die Grenze der Heranziehung zur Altlastensanierung sei dann erreicht, wenn das Interesse des Eigentümers an einem künftigen privatnützigen Gebrauch des Grundstücks entfalle. Dies sei in der Regel der Fall, wenn der Verkehrswert nach der Sanierung von den Sanierungskosten überschritten würde. Unzumutbar wäre es, wenn ein gutgläubiger Zustandsstörer wegen der Heranziehung zur Sanierung und der dadurch bedingten finanziellen Belastung sein der Lebensführung dienendes Grundstück veräußern müsste. Die Belastung könne die Zumutbarkeitsgrenze auch dann überschreiten, wenn die Ursache für die Gefahr, die von einem Grundstück ausgeht, sich aus Naturereignissen ergebe, der Allgemeinheit zuzurechnen sei oder von nicht nutzungsberechtigten Dritten herrühre. Andernfalls würden dem Zustandsverantwortlichen im Übermaß Risiken aufgelastet, die auf Umständen beruhten, welche losgelöst von der Sachherrschaft über das Grundstück seien und jenseits seiner Verantwortungssphäre lägen.

Aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich für den Gesetzgeber die Notwendigkeit, das BBodSchG zu ergänzen.

B. Lösung

Änderung des BBodSchG dahingehend, dass bei gutgläubigem Erwerb bzw. bei nachweislich gutgläubiger Begründung der Sachherrschaft die Kostentragungspflicht des Grundstückseigentümers oder Inhabers der tatsächlichen Gewalt für die Altlastensanierung auf den Verkehrswert des Grundstücks nach der Sanierung begrenzt wird. Ist das Grundstück der wesentliche Teil des Vermögens des Eigentümers oder wird dem Eigentümer durch die Inanspruchnahme als Sanierungspflichtiger auch auf sonstige Art und Weise die in der Grundstücksnutzung liegende wirtschaftliche Grundlage der persönlichen Lebensführung entzogen, so wird er von der Kostentragungspflicht befreit.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Kosten fallen bei den Bundesländern in gegenwärtig nicht abschätzbarer Höhe an.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundes-Bodenschutzgesetzes

§ 4 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG) vom 17. März 1998, das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes zur Anpassung von Verjährungsvorschriften an das Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vom 9. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3214) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

   „(4) Die Verantwortlichkeit des Eigentümers bzw. des Inhabers der tatsächlichen Gewalt entfällt, soweit die Kosten der Sanierung unzumutbar sind. Als unzumutbar gelten beim Eigentümer jene Sanierungskosten, die den Verkehrswert des Grundstücks nach der Sanierung übersteigen. Ist das Grundstück der wesentliche Teil des Vermögens des Eigentümers oder ist dem Eigentümer durch die Inanspruchnahme als Sanierungspflichtiger auch auf sonstige Art und Weise die in der Grundstücksnutzung liegende wirtschaftliche Grundlage der persönlichen Lebensführung entzogen, so gelten Kosten der Sanierung als unzumutbar. Die unzumutbaren Kosten trägt das jeweilige Bundesland.“

2. Nach dem neuen Absatz 4 wird folgender Absatz 5 eingefügt:

   „(5) Absatz 4 gilt nur, wenn der Eigentümer oder der Inhaber der tatsächlichen Gewalt beim Grundstückserwerb bzw. bei Begründung der Sachherrschaft die schädlichen Bodenveränderungen weder kannte noch kennen musste. Entsprach die vorhergehende Nutzung des Grundstücks den zum damaligen Zeitpunkt geltenden rechtlichen Bestimmungen, ist dem Eigentümer bzw. dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt die Kenntnis der Nutzung nur entgegenzuhalten, wenn sich ihm die aus der Nutzung resultierende Gefahr nach allgemeinem Kenntnisstand zum Zeitpunkt des Erwerbs hätte aufdrängen müssen. Die Verpflichtung des Eigentümers und des Inhabers der tatsächlichen Gewalt nach Absatz 3 Satz 1 besteht für unter Absatz 4 Satz 3 genannte Zustandsstörer gleichfalls nicht, wenn die Verunreinigungen vor dem 8. Mai 1945 entstanden sind und der Eigentümer oder der Inhaber der tatsächlichen Gewalt keine positive Kenntnis von der Verunreinigung hatte.“

3. Nach dem neuen Absatz 5 wird folgender Absatz 6 eingefügt:

   „(6) Der Eigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt sind verpflichtet, Maßnahmen zur Behandlung schädlicher Bodenveränderungen zu dulden, sofern sie keine Handlungspflichten treffen.“

4. Die bisherigen Absätze 4 bis 6 werden zu den Absätzen 7 bis 9.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 18. Oktober 2006

Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Mit den Regelungen des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) hat der Gesetzgeber bewusst in Kauf genommen, dass Grundstückseigentümern und Inhabern der tatsächlichen Gewalt im Rahmen der Pflichten zur Altlastensanierung durch die Behörden im praktischen Einzelfall ohne eigenes Verschulden die Grundlage ihrer Existenz zugunsten des Schutzes der Allgemeinheit und der natürlichen Lebensgrundlagen entzogen werden können. Die darauf fußende Rechtsprechung war äußerst restriktiv und hat die Möglichkeit einer Haftungsbegrenzung zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen, aber sehr weitgehende Voraussetzungen formuliert, die in der Praxis – soweit anhand der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung nachvollziehbar – nie gegeben waren.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat demgegenüber in seinem Beschluss vom 16. Februar 2000 – 1 BvR 242/91 entschieden, dass die unbegrenzte Haftung des Zustandsstörers nicht verfassungskonform sei und in diesem Zusammenhang Leitlinien zur Bestimmung der Haftungsgrenze vorgegeben. Das BVerfG hielt dabei insbesondere fest, dass die seitherige Rechtsprechung bei Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze zu strenge Maßstäbe angelegt habe und eine Differenzierung erforderlich sei, die eine angemessene Risikoverteilung beinhalte. In seinem Beschluss hat das BVerfG die elementare Bedeutung des Eigentumsgrundrechts (Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes – GG) im Wertgefüge des Grundgesetzes hervorgehoben. Ihm komme die Aufgabe zu, dem Träger des Grundrechts einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu sichern und ihm dadurch eine eigenverantwortliche Gestaltung seines Lebens zu ermöglichen.

Gleichzeitig lässt das Gericht in seinem Beschluss keinen Zweifel daran, dass einschränkend die Verfassungsentscheidung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Artikel 14 Abs. 2 GG) ebenso zu beachten ist. Der Gebrauch des Eigentums solle daher zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Vor diesem Hintergrund sei es dem Gesetzgeber von Verfassungs wegen gestattet, den Inhalt und die Schranken des Eigentums festzulegen (Artikel 14 Abs. 1 Satz 2 GG). Er habe hierbei aber sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Artikel 14 Abs. 1 Satz 1 GG als auch der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Artikel 14 Abs. 2 GG) Rechnung zu tragen und die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich zu bringen. Das Gericht betont weiter, dass das Eigentum, soweit es die persönliche Freiheit des Einzelnen im vermögensrechtlichen Bereich sichert, einen besonders ausgeprägten Schutz genieße. Demgegenüber sei die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist; hierfür seien dessen Eigenart und die Funktion von entscheidender Bedeutung.

Das Bundesverfassungsgericht kommt schließlich zu der Erkenntnis, dass die Bedeutung des Eigentums und damit verbunden der sich aus der Verfassung ergebende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eine Begrenzung der Verantwortlichkeit erfordern. Hierbei sei (u. a.) die Belastung des Zustandsverantwortlichen mit den betroffenen Gemeinwohlbelangen abzuwägen. Beispielhaft und keinesfalls abschließend führt es in der Folge Gesichtspunkte auf, die für diese Abwägung maßgeblich sein sollen (vgl. Baumann, Wolfgang, Entwurf eines Änderungsgesetzes zum Bundes-Bodenschutzgesetz, veröffentlicht in: „Wasser, Luft und Boden – Zeitschrift für Umwelttechnik“, Nr. 5, Mai 2004):

1. Der Eigentümer habe im Regelfall Belastungen, die zur effektiven Gefahrenabwehr notwendig sind, hinzunehmen.
2. Als (keineswegs zwingenden) Anhaltspunkt im Rahmen der Bestimmungen der Grenze des Zumutbaren könne auf den Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Sanierung zurückgegriffen werden. Werde dieser überschritten, entfalle i. d. R. das Interesse des Eigentümers an einem künftigen privatnützigen Gebrauch des Grundstücks.
3. Eine diese Grenzen überschreitende Belastung könne unzumutbar sein, wenn die Gefahr aus Naturereignissen, aus der Allgemeinheit zuzurechnenden Ursachen oder von nicht nutzungsberechtigten Dritten herrührt.
4. Eine Belastung bis zu dieser Grenze könne unzumutbar sein, wenn das zu sanierende Grundstück den wesentlichen Teil des Vermögens des Pflichtigen bildet und die Grundlage seiner privaten Lebensführung einschließlich seiner Familie darstellt.
5. Über die Grenze hinaus könne eine Belastung zumutbar sein, wenn der Eigentümer das Risiko der entstandenen Gefahr bewusst in Kauf genommen habe.
6. In den Fällen, in denen eine Belastung über den Verkehrswert hinaus in Frage kommt, dürfe sich die Kostenbelastung allenfalls auf Vermögen beziehen, das in einer funktionalen Einheit zu dem Grundstück steht. Die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Betroffenen dürfe dagegen nicht herangezogen werden.

Der Gesetzgeber habe die verfassungsrechtlichen Grenzen der Zustandsstörerverantwortlichkeit im Bundes-Bodenschutzgesetz bislang nicht formuliert. Bis dies geschehen sei, hätten Verwaltung und Gerichte die Beschränkungen durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in ihrer Praxis jeweils selbst zu beobachten, so das Bundesverfassungsgericht.

Es besteht daher die Notwendigkeit einer Ergänzung des BBodSchG im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 4 Abs. 4 – neu –)

Satz 1 enthält die generelle Begrenzung der Zustandsverantwortlichkeit, die jedem Zustandsverantwortlichen zu Gute kommt. Die Sätze 2 und 3 konkretisieren den Begriff der Zumutbarkeit einer Inanspruchnahme beim Eigentümer.

Damit verbleibt im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung Raum für die vom BVerfG genannten Fälle der über den Verkehrswert hinausgehenden Haftung, z. B. bei fahrlässigem Außerachtlassen besonderer Risikoumstände oder wenn der Eigentümer sonstige Vorteile (reduzierter Kaufpreis oder erhöhte Pachteinnahmen) erlangt hat.

Zu Nummer 2 (Absatz 5 – neu –)

Die Sätze 1 und 2 knüpfen die Haftungsfreistellung in Absatz 4 (neu) an den gutgläubigen Erwerb. Satz 3 enthält die Haftungsfreistellung unter Berücksichtigung einer Zeitgrenze; die Gutgläubigkeit wird bei „Uraltfällen" generell unterstellt.

Zu Nummer 3 (Absatz 6 – neu –)

Der Absatz stellt fest, dass – unabhängig von der Störereigenschaft bzw. einer Handlungsverpflichtung – in jedem Fall eine Duldungspflicht gegenüber Maßnahmen besteht, die die Behörde oder Dritte durchführen.

Zu Nummer 4

Die Veränderung der Nummerierung ist logische Schlussfolgerung aus den Nummern 1 bis 3.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333